



Salvador de
Madariaga Institute

*La naturaleza jurídica de la Unión Europea
en el Proyecto de Tratado que instituye
una Constitución para Europa*

-Albert Galinsoga



Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series
Vol. 5 No. 2
February 2005

This publication is sponsored by the European Commission.

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami European Union Center.

These monographic papers analyze ongoing developments within the European Union as well as recent trends which influence the EU's relationship with the rest of the world. Broad themes include, but are not limited to:

- EU Enlargement
- The Evolution of the Constitutional Process
- The EU as a Global Player
- Comparative Regionalisms
- The Trans-Atlantic Agenda
- EU-Latin American Relations
- Economic issues
- Governance
- The EU and its Citizens
- EU Law

As the process of European integration evolves further, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers is intended to provide current analyses on a wide range of issues relevant to the EU. The overall purpose of the monographic papers is to contribute to a better understanding of the unique nature of the EU and the significance of its role in the world.

Miami European Union Center
University of Miami
1000 Memorial Drive
101 Ferré Building
Coral Gables, FL 33124-2231
Phone: 305-284-3266
Fax: (305) 284 4406
E-Mail: jroy@miami.edu
Web: www.miami.edu/eucenter

Jean Monnet Chair Staff:

Joaquín Roy (Director)
Aimee Kanner (Editor)
Roberto Domínguez (Research Assistant)
Nouray Ibryamova (Research Assistant)
Markus Thiel (Research Assistant)
Wendy Grenade (Associate Editor)
Eloisa Vladescu (Editorial Assistant)

La naturaleza jurídica de la Unión Europea
en el Proyecto de Tratado que instituye
una Constitución para Europa

Albert Galinsoga*

The Jean Monnet Chair
University of Miami
Miami, Florida
February 2005

* Albert Galinsoga Catedrático de Derecho Internacional Público. Catedrático Jean Monnet de Integración europea. Universidad de Lleida (España).

La naturaleza jurídica de la Unión Europea en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa

Abstract

El Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa viene a culminar un proceso de integración europea que se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial. Tras la creación del Consejo de Europa, cuya naturaleza intergubernamental es indiscutible –al margen del notable esfuerzo realizado en materia de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales-, el método funcionalista aplicado por Jean Monnet y los fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) agotó con éxito sus posibilidades en los ámbitos económicos y sociales, objeto de la experiencia supranacional de las Comunidades Europeas.

Con el Tratado de Maastricht y la puesta en marcha de una cooperación estrecha en los ámbitos materiales cada vez más conexos al *acquis communautaire* se introdujo la dimensión política en el proceso de integración, representado por las estructuras de la Unión Europea, que en sus inicios se caracterizaron como mecanismos de diplomacia concertada con escasa autonomía normativa e institucional respecto de los Estados miembros. Se producía así una profunda asimetría entre la distribución de competencias entre las estructuras institucionales comunes y las competencias exclusivas de los Estados miembros, por una parte, y los retos a que se veía sometida la Unión en el marco general de unas relaciones internacionales que afrontaban un proceso de globalización acelerada.

Esta asimetría ha comportado problemas de visibilidad y de eficacia a la acción exterior de la Unión y sus Estados miembros. Paralelamente, en el plano interno, la dimensión política de la integración exigía una profundización, tanto en el estatuto de ciudadanía europea –en el plano de los derechos y libertades- como el reconocimiento progresivo de las competencias de las entidades territoriales subestatales locales y regionales y su participación en el proceso de construcción europea. Todos estos problemas han sido abordados con relativo acierto por la Convención que ha elaborado el Proyecto de Tratado.

Sumario

- 1.- El Tratado Constitucional como nuevo exponente de la unidad europea.
 - A.- Federalismo y subsidiariedad.
 - B.- Ciudadanía y Estado de Derecho Europeo.
- 2.- El modelo de la Unión Europea.
 - A.- Una opción socio-económica: desarrollo sostenible y cohesión económica, social y cultural.
 - B.- La articulación de la subsidiariedad a escala subestatal.
- 3.- La dimensión exterior de la integración europea.
 - A.- La PESC tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.
 - B.- La PESC en el Proyecto de Tratado Constitucional.
- 4.- Consideraciones finales.

Bibliografía

Introducción

No es absurdo afirmar que, tanto las concepciones políticas y económicas como las estructuras jurídicas dominantes en el mundo contemporáneo, se han acrisolado y expandido desde la cultura europea. Por ello, no es indiferente para la sociedad global la evolución que el proceso de integración europea imprime a los conceptos políticos y a los instrumentos jurídicos que van determinando una nueva concepción del Estado.

La creación de la moneda europea ha supuesto un reto no sólo a la soberanía de los Estados, sino también respecto de la teoría económica. La Unión Europea está dejando de ser un espacio económico internacional, especialmente desde la creación del Euro. El mercado interior es una realidad que afecta la relación entre la política económica y la política fiscal (*policy-mix*).

Con el Banco Central Europeo, la política monetaria es europea, mientras que la política fiscal sigue siendo competencia de los Estados miembros, dentro de los límites del Pacto de Estabilidad y Desarrollo. Esto conduce a intervenciones de política económica a diversos niveles (europeo, nacional, regional y local), aplicando el principio de subsidiariedad en la medida que la efectividad o la mera posibilidad de la acción lo requiera (¹).

Por ello, las singularidades del proceso de construcción europea plantean problemas teóricos constantes, puesto que –desde sus inicios– escapan al marco general del Derecho Internacional, así como a la Teoría General del Estado. La consolidación del proceso que supone el Proyecto de Tratado elaborado por la Convención en aplicación de la Declaración aneja al Tratado de Niza y de la Declaración de Laeken sobre “EL futuro de la Unión”, incide en este *tertium genus* que se configura y desarrolla a partir de lo que –en una obra ya clásica– Pirre PESCATORE denominó “Derecho de la Integración”.

1. El Tratado “Constitucional” como nuevo exponente de la unidad europea

Los retos que impone el actual proceso de globalización establecen un contexto en el que es posible –e incluso necesario– retomar ciertos aspectos de la tradición europea para proyectarlos en la construcción de un futuro común. El historiador Joseph FONTANA ha señalado un factor decisivo en la historia europea a partir de Carlomagno:

“El propósito de restablecer el Imperio era algo regresivo, condenado a fracasar ante la resistencia de los pueblos europeos. Europa no se ha hecho a partir del Imperio carolingio, sino contra él. Uno de los rasgos más trascendentales de la nueva realidad europea que se fragua en estos siglos será precisamente el de hacer imposible la consolidación de los nuevos imperios “universales” contra la diversidad política de sus pueblos y naciones” (²).

El rechazo a la uniformidad que impone un poder central no debe menoscabar la existencia de un patrimonio común europeo. Esta dimensión de la identidad europea se

¹ .- MONTANI,- Guido, “The Government of the Economy in Europe. A Post-Keynesian Approach”, The European Union Review, Vol. 3, nº 3, 1998, pp. 36-37.

².- FONTANA LÁZARO,- Josep, Europa ante el espejo, Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1994, pp. 41-42.

plantea como la representación de un sistema unitario configurado por valores cuyos orígenes se remontan a la filosofía griega y, muy especialmente, a la interpenetración posterior entre el estoicismo y el cristianismo.

Las instituciones políticas de la antigua Grecia y el desarrollo del Derecho Romano son otras líneas comunes que afloran en la historia europea constituyendo el eje sobre el que se ha ido articulando una tradición humanista que, con fuertes fluctuaciones, ha pasado por el humanismo renacentista, la Ilustración, el pensamiento liberal y la reivindicación de los derechos sociales presente en la historia del movimiento obrero y el Estado del Bienestar keynesiano (*Welfare State*) para llegar al actual “modelo europeo” basado en el desarrollo sostenible y la cohesión social y territorial.

El respeto del pluralismo y la diversidad se ha tejido sobre este fondo común -con demasiada frecuencia- en el contexto traumático de los conflictos armados y las revoluciones. La idea de la unidad europea en torno de dichos valores pareció afirmarse de manera irreversible tras las dos Guerras Mundiales del siglo pasado. La creación de instituciones comunes y de un sistema jurídico internacional de ámbito regional europeo ha tenido en su autonomía respecto de los Estados miembros un motor constante que ha dirigido al conjunto hacia el objetivo de la integración, planteado por los fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

El objetivo de la integración regional se planteó en los ámbitos económico-sociales, con la seguridad de un trasfondo político preexistente -en cuanto a los valores democráticos y del Estado de Derecho- que aportaba el Consejo de Europa y su mecanismo de protección de los derechos y libertades fundamentales.

En las fases inicial e intermedia del proceso de integración se podía afirmar, como constataba Adele ANZON, que las Comunidades Europeas, aunque tenían atribuidos objetivos muy amplios, carecían de los fines de y las competencias generales que caracterizan la personalidad jurídica del Estado. Pero, incluso en estos períodos inicial e intermedio, ya se manifestaban como una figura *sui generis* en el panorama del Derecho Internacional y, en particular, en la experiencia de las formas políticas de tipo confederal, entre otras razones, porque el Derecho Comunitario genera derechos subjetivos no sólo para los Estados miembros, sino también y sobre todo en favor de los particulares, ciudadanos de dichos Estados ⁽³⁾.

En este sentido, cabe recordar que el Profesor PESCATORE, hace más de tres décadas, describió el proceso de integración europea desde la perspectiva de un nuevo concepto de la soberanía. Frente a la concepción absoluta forjada a fines del siglo XIX, defendió que la integración europea demostraba fehacientemente que ésta puede ser divisible ⁽⁴⁾. Concebida como conjunto de competencias, la soberanía puede atribuirse o delegarse en favor de instituciones de carácter internacional. La determinación de los ámbitos materiales atribuidos, así como las condiciones de ejercicio de las mismas son, en este sentido, los elementos fundamentales de la construcción europea.

³ .- ANZON,- Adele, “La Costituzione Europea come problema”, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2000, pp. 640-641.

⁴.- PESCATORE.- Pierre, “L’apport du droit communautaire au droit international public”, CDE, 1970, nº 5, pp. 501 y ss.

La experiencia europea profundiza, así, en la línea trazada por la Corte Permanente de Justicia Internacional, en el asunto de los decretos sobre la nacionalidad en Túnez y Marruecos, cuando declaró: “los términos *competencia exclusiva* parecen contemplar ciertas materias que, aunque puedan tocar de cerca los intereses de más de un Estado, no están en principio reguladas por el Derecho internacional. En lo que concierne a estas materias, cada Estado es el único legitimado para adoptar las decisiones correspondientes”. Estas afirmaciones se complementaban con las siguientes: “Desde un cierto punto de vista, se podría decir que la competencia de un Estado es exclusiva en los límites trazados por el Derecho internacional, comprendiendo, en su sentido amplio, tanto el derecho consuetudinario como el derecho convencional general o particular” ⁽⁵⁾.

El Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa viene a desarrollar no sólo la “dimensión política” inaugurada en el Derecho Primario con el Tratado de Maastricht, sino la tendencia hacia generalidad y la interdependencia que se ha ido manifestando tanto en la dialéctica “interior/exterior”, como en la relativa a los ámbitos materiales “político/económico-social”. Así, ALDECOA LUZÁRRAGA ha constatado que el Proyecto de Tratado “responde a una concepción global de la actuación exterior” ⁽⁶⁾.

A.- Federalismo y subsidiariedad

La resistencia europea a la idea imperial –ejercida en su propio territorio, puesto que las Grandes Potencias Europeas constiuyeron los imperios coloniales hasta su disolución definitiva en el siglo pasado- y la tradición del equilibrio de poderes (*balance of power*) del Concierto Europeo han permitido perseverar –y, hasta cierto punto, encarnar- la vigencia de un “modelo federal” de gestión y organización de la globalización. Frente a la otra opción que se plantea a escala mundial tras el fin de la Guerra Fría: el “modelo imperial” que impulsa la Administración Bush.

Las diferencias entre ambos modelos son más profundas de lo que se suele considerar. Como apuntaba, de manera un tanto caricaturesca pero a la vez muy gráficamente el Presidente de la Comisión Europea: “...no puedo imaginar otro experimento de estas dimensiones en el mundo. Existe obviamente el *melting pot* americano, que hierve desde hace muchos años. Sin embargo, hay que remarcar una diferencia sencial entre nuestro modelo y el americano. Todos los pueblos de la tierra que llegan a los Estados Unidos están llamados a fundirse, es decir a *disolverse*, para formar una nueva liga. Nosotros, en cambio, construimos nuestro edificio soldando entre ellas piezas diversas. En otros términos, los elementos con que se hace la integración europea *conservan su naturaleza* y permanecen diferentes unos de otros. Esta es nuestra especificidad y de aquí vendrá nuestra fuerza en el futuro. Porque nuestra fuerza es justamente nuestra riqueza de tradiciones y culturas diversas” ⁽⁷⁾.

El federalismo, como concepto, fue omitido finalmente del instrumento adoptado por la Convención por la persistente objeción británica, pero, como ha constatado Paz ANDRÉS

⁵.- CPJI, Avis consultatif sur les *Décrets de nationnalité en Tunisie et au Maroc* (1923), *Série B*, nº 4, pp. 23-24.

⁶.- ALDECOA LUZÁRRAGA,- Francisco, “La Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, 1er. Semestre 2004, p. 238.

⁷.- PRODI,- Romano, *La Unió Europea del futur*, Discurso pronunciado con motivo del XX aniversario del Patronat Catala Pro Europa, Barcelona, 3 de febrero de 2003, p. 4.

SÁENZ DE SANTAMARÍA, la mención al “Tratado” es inexistente en el texto, que ya en su Artículo 1 se ciñe a la utilización del término “Constitución”⁽⁸⁾. Asimismo, la inclusión de la Carta de los derechos fundamentales y de la Ciudadanía de la Unión como Título II del Proyecto –unida a la denominación y composición del órgano encargada de redactar y aprobar en primera instancia el texto (la “Convención”)- apuntan a que la Unión constituye un sujeto de Derecho Internacional, cuya personalidad jurídica se fundamenta en una doble legitimidad.

Desde la perspectiva política se trata de una entidad que halla su fundamento en un “federalismo intergubernamental” (ALDECOA LUZÁRRAGA), mientras que desde la perspectiva jurídica hay que fundamentarla también en la doble perspectiva de los Estados miembros, por una parte, y de los ciudadanos de la Unión, por otra. Esta última da lugar a un principio fundamental en el ordenamiento de la Unión: el “principio del equilibrio institucional”, cuya *vis expansiva* alcanza ya a las entidades subestatales y conecta con otro principio fundamental de la construcción europea: el principio de subsidiariedad.

La relación entre el principio de subsidiariedad y el federalismo es muy evidente e intensa. El proceso de construcción europea ha llegado a un grado de madurez que ha introducido la dimensión política propiamente dicha. La subsidiariedad ha pasado a un primer plano, constituyéndose casi en el presupuesto y la garantía de la continuación⁽⁹⁾. Su inclusión en el TUE parecía una directriz política para guiar la acción comunitaria en ámbitos materiales en los que tiene atribuidas competencias concurrentes o complementarias a las de los Estados miembros, permitiendo un control jurisdiccional *a posteriori*. Jurídicamente, no tiene una aplicación autónoma, pues el control jurisdiccional ha de tener en cuenta dos principios jurídicos más al juzgar la validez de un acto concreto: el principio de proporcionalidad y el principio de cooperación⁽¹⁰⁾.

La noción de subsidiariedad implica, tanto un criterio objetivo de atribución de funciones y de competencias para todos los niveles de poder, como un carácter finalista que la fundamenta y le da sentido: el principio de máxima eficiencia. Una obligación derivada del principio es la de evitar medidas desproporcionadas a los objetivos perseguidos y, por tanto, que vayan más allá de las competencias atribuidas. Se considera una vulneración de las mismas el recurso abusivo e indiscriminado⁽¹¹⁾. La proporcionalidad, es, por tanto, uno de los principios asociados a la subsidiariedad. También lo es la eficacia: la adecuación entre los objetivos y las medidas adoptadas para lograr el resultado programado.

En el Proyecto de Tratado Constitucional se constata, entre otras novedades importantes, la asociación de los Parlamentos nacionales al proceso legislativo de la Unión. En efecto, el Título III de la Parte I, complementada por dos Protocolos (sobre “La aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” y sobre “El cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea”) establece en su artículo 17 –la llamada

⁸.- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA,- Paz, “Hacia una Constitución europea: Un balance de los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, 1er. Semestre 2004, p. 209.

⁹.- PAREJO ALFONSO,- Luciano, *Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, julio 1999, p. 11.

¹⁰.- VAN GERVEN,- Walter, “Les principes de “subsidiarité, proportionnalité et coopération” en Droit communautaire européen”, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, Estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1281-1292.

¹¹.- PIÑOL RULL,- Joan Lluís, PI LLORENS,- Montserrat y CIENFUEGOS MATEO,- Manuel, *El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatales: conseqüències en el desenvolupament de las Comunitats Europees*, IEA, Quaderns de Treball, nº 33, Barcelona, 1991, pp. 12-14.

cláusula de poderes subsidiarios del vigente art. 308 TCE- la notificación simultánea de cualquier iniciativa legislativa a los Parlamentos nacionales, los cuales dispondrán de un plazo de seis semanas para emitir un Dictamen motivado, si entienden la propuesta legislativa no se ajusta al principio de subsidiariedad ⁽¹²⁾.

B.- La ciudadanía y el Estado de Derecho Europeo

Aunque las Comunidades nacieron como un poder público en el sector económico, se han convertido en un poder público plurisectorial o global ⁽¹³⁾. La Unión (art. 6 TUE) se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. Esta proclamación, se completa con la vinculación de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros. Se establece, como garantía adicional, un mecanismo político (art. 7 TUE), susceptible de constatar el incumplimiento “grave y persistente” de cualquier Estado miembro, con la participación del PE (procedimiento de dictamen conforme), cuya consecuencia es la suspensión de los derechos del Estado miembro en cuestión ⁽¹⁴⁾.

Con la reforma establecida por el Tratado de Maastricht ya se introdujo con claridad, la dimensión política de un proceso que GARCÍA de ENTERRÍA ha calificado como “la creación más aguda e importante del siglo en el orden de las formas políticas” ⁽¹⁵⁾. El concepto de ciudadanía europea “constitucionalizado” en el TUE creó lo que se puede considerar una “nacionalidad de superposición” ⁽¹⁶⁾ determinado por el estatuto de ciudadanía. Aunque los Estados miembros determinan en lo esencial los derechos y deberes de la nacionalidad, ésta queda “enmarcada” en un estatuto jurídico que los Estados miembros no pueden alterar, según la jurisprudencia derivada de la Sentencia “Micheletti” del TJCE ⁽¹⁷⁾.

La Declaración Intersistitucional del Parlamento, el Consejo y la Comisión sobre la democracia, la transparencia y la subsidiariedad (26 de octubre de 1993), el reconocimiento del sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y el nombramiento del antiguo *ombudsman* finlandés como Defensor del Pueblo Europeo, el 12 de julio de 1995 ⁽¹⁸⁾, eran signos claros del nuevo estadio iniciado. El Tratado de Ámsterdam introdujo el derecho de todo ciudadano europeo a dirigirse por escrito a cualquier Institución de la UE (art. 314 TCE), así como el derecho de acceso a los documentos del Parlamento, el Consejo y la Comisión (art.

¹².- Véase: LINDE PANIAGUA,- Enrique, “Los parlamentos nacionales y regionales, y su implicación en la toma de decisiones en la Unión Europea”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, pp. 161-181.

¹³.- CASSESE,- Sabino, “L’architettura costituzionale della Comunità europea dopo Maastricht e il posto dei poteri locali”, en Scritti in onore di Alberto Predieri, Giuffrè, Milano, 1996, p. 421.

¹⁴.- MONJAL,- Pierre-Yves, “Le traité d’Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l’Union”, RMUE, 1998, nº 3, pp. 69-84.

¹⁵.- GARCÍA de ENTERRÍA,- Eduardo, “Perspectivas de las justicias...”, *op. cit.*, p. 402.

¹⁶.- GAUTIER,- Yves, “La citoyenneté de l’Union. Article 8 C.E.”, en CONSTANTINESCO,- Vlad, KOVAR,- Robert y SIMON,- Denys (sous la direction de) Traité sur l’Union européenne..., *op. cit.*, pp. 129-138.

¹⁷.- TJCE,- Sentencia de 7 de julio de 1992, As. C 669/90, Rep. I, p. 4239. Véase: Alfons Mattera, “*Civis europaeus sum*. Citoyenneté européenne, droit de circulation et de séjour, applicabilité directe de l’article 8A du traité CE”, RMUE, 1998, nº 3, pp. 5-28.

¹⁸.- PALOMARES AMAT,- Miquel, “El Defensor del Pueblo Europeo”, Noticias de la Unión Europea, nº 173, junio de 1999, pp. 53-61.

255 TCE). El objetivo de una mayor transparencia se refleja en el art. 1 del TUE, que establece que las decisiones se tomarán lo más abiertamente posible, así como de la forma más próxima a los ciudadanos ⁽¹⁹⁾.

El nuevo Título IV sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relativas a la libre circulación de personas (arts. 61-69 TCE) supuso una comunitarización moderada, flexible y progresiva de lo que era un pilar intergubernamental, aunque transitable hacia mecanismos comunitarios ⁽²⁰⁾. La creación del Observatorio Europeo de los Fenómenos Racistas y Xenófobos demostró la voluntad de los Estados miembros hacer frente a un problema que enturbia la atmósfera de las democracias europeas en la actualidad ⁽²¹⁾. En cuanto al otro pilar intergubernamental, la defensa del Estado de Derecho y de los derechos y las libertades presiden las acciones comunes en el marco de la PESC.

El Estado de Derecho implica garantías efectivas para el ejercicio de los derechos fundamentales. Se exigen recursos ante jurisdicciones que aseguren el sistema, como su piedra angular ⁽²²⁾. La jurisprudencia del TJCE ha configurado un “derecho al juez” universal, sin zonas exentas, respecto de “todas las decisiones de una autoridad nacional” en materia de Derecho Comunitario. Este “derecho al juez” abre a las jurisdicciones nacionales la posibilidad de adoptar medidas cautelares contra las leyes de sus propios Parlamentos, habilitándolas para declarar la responsabilidad patrimonial de los respectivos Estados por daños causados a los particulares como consecuencia de una infracción del Derecho Comunitario, incluso cuando deriva de una ley del propio Estado.

La integración de ordenamientos jurídicos y de instituciones públicas es un objetivo del sistema, pues en el proceso de construcción europea se habían producido inevitables grietas y desajustes en los Estados de Derecho que participan, dejando “zonas grises” fuera del control de los mecanismos establecidos en los Derechos internos, que la inexistencia de los correspondientes en el Estado de Derecho Europeo acentuaba ⁽²³⁾.

La estructura comunitaria permite que un reducido aparato administrativo pueda complementar la aplicación del Derecho por parte de los Estados miembros ⁽²⁴⁾. La lucha contra las irregularidades y el fraude ⁽²⁵⁾ es un ámbito en el que se pone a prueba dicha

¹⁹.- MANGAS MARTÍN,- Araceli, “Estudio preliminar. La Unión Europea: del Tratado de Maastricht al Tratado de Amsterdam”, en Tratado de la Unión Europea. Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario, Tecnos, Madrid, 1999, p. 45.

²⁰.- LABAYLE,- H., “Un espace de liberté, de sécurité et de justice”, RTD eur., 1997, nº 4, pp. 815-824 y VALLE GÁLVEZ,- Alejandro, “La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”, RDCE, vol. 2, 1998, nº 3, pp. 41-78.

²¹.- DOCE, L 151, de 10 de junio de 1997, pp. 1-7; Dominique Rosenberg, “La lutte contre le racisme et la xénophobie dans l’Union européenne”, RTD eur., vol. 35, 1999, nº 2, pp. 201-238.

²².- CHEVALLIER,- J., “Le discours de l’État de droit”, en Les régimes politiques européens en perspective, Cahiers français, nº 268, octubre-diciembre 1994, p. 5.

²³.- Emmanuelle Bribosia y Anne Weyemberh, “La consolidation de l’État de droit européen”, en Mario Telò y Paul Magnette, De Maastricht à Amsterdam: l’Europe et son nouveau traité, Complexe, Bruxelles, 1998, pp. 69-87.

²⁴.- Sabino Cassese, “I lineamenti essenziali del Diritto amministrativo comunitario”, RIDPC, 1992, nº 1, p. 3.

²⁵.- Parlement Européen,- Fiche Thématique sur la lutte contre la fraude au détriment du Budget communautaire, la protection juridique des intérêts financiers de la Communauté et le contrôle des dépenses communautaires, Doc. PE 165.817 Or.Fr, JF/bo/198/96, Luxembourg, 1 de febrero de 1996.

complementariedad. La inclusión de sanciones penales y la creación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) ⁽²⁶⁾ marcaron un camino irreversible en este ámbito.

El tercer pilar del TUE, el "espacio de libertad, seguridad y justicia" ha evolucionado desde el Tratado de Maastricht. El TUE proclamó, entre los objetivos de la Unión, "el desarrollo de una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior", el Tratado de Amsterdam supuso la apuesta decidida por la vía integracionista a través de la comunitarización *sui generis* de aspectos fundamentales de dicho ámbito competencial.

El plan de acción de Viena, aprobado en 1998, avanzó en la integración del sistema establecido en el Tratado de Schengen en el marco jurídico de la Unión, así como en el impulso a la libre circulación de personas, el desarrollo de Europol y la lucha contra la delincuencia organizada. El Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999), supuso la progresiva regulación comunitaria de los temas de Justicia e Interior incluyendo la posibilidad de establecer políticas comunes en materia de asilo e inmigración. La creación de un espacio europeo de justicia impulsó medidas efectivas como la euro-orden de búsqueda y captura en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

El Proyecto de Tratado Constitucional flexibiliza la incompetencia del Tribunal de Justicia en materias tan sensibles y tan apegadas al concepto tradicional de la soberanía estatal como son el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior. En este sentido, cabe interpretar con BACIGALUPO SAGGESE, que dicha incompetencia sólo se refiere al control de las medidas y los actos de policía y de otros órganos coercitivos del Estado, "cuando dichos actos estén regulados por el Derecho interno", por lo que se puede estimar que el Tribunal es competente para controlar aquellos actos regulados por el Derecho de la Unión ⁽²⁷⁾.

A lo largo de estas décadas en que se ha desarrollado el proceso, la construcción jurídica de este sistema se ha efectuado a través de la jurisprudencia. El TJCE ha implantado la técnica de los principios generales del Derecho comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, cuyo valor normativo directo –y no sólo interpretativo– ha proclamado y aplicado cotidianamente, formulando una "jurisprudencia de valores" en la línea de los Tribunales Constitucionales ⁽²⁸⁾. Este conjunto de principios vincula a las Administraciones Públicas en la aplicación e interpretación del Derecho Comunitario, destacando, entre otros: el principio de legalidad de la Administración, el de igualdad y de prohibición de discriminaciones, el de proporcionalidad, el de seguridad jurídica, el de protección de la confianza legítima, el de audiencia, el derecho de defensa y el principio de publicidad ⁽²⁹⁾.

²⁶ .- Reglamento (CE, Euratom) núm. 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DOCE, L 312, 1995, p. 1 y Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom –Decisión de la Comisión 99/352/CE, de 28 de abril de 1999 (DOCE, L 136, de 31 de mayo de 1999, p. 20).

²⁷ .- BACIGALUPO SAGGESE,- Mariano, "La reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea: de Niza al Proyecto de Constitución Europea", Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, pp. 199-200.

²⁸ .- GARCÍA DE ENTERRÍA,- Eduardo, "Perspectivas de las justicias...", *op. cit.*, pp. 404-405 y 408.

²⁹ .- MORENO MOLINA,- José Antonio, "La Administración Pública Comunitaria y el proceso hacia la formación de un Derecho Administrativo Europeo", RAP, núm. 148, enero-abril 1999, p. 344.

Estas consideraciones encontraron en la Carta de Derechos Fundamentales un instrumento muy prometedor para consolidar y desarrollar el Estado de Derecho Europeo y en la llamada a la participación efectuada en la Declaración relativa al futuro de la Unión Europea, aneja al Tratado de Niza ⁽³⁰⁾, una invitación a superar la distancia y la ajenidad con que se percibe con frecuencia la construcción europea en sectores demasiado amplios de la ciudadanía de la Unión ⁽³¹⁾.

La proclamación de éstos y otros valores en el Proyecto de Tratado Constitucional supone una reafirmación del modelo europeo, el de una “democracia que se quiere una comunidad de destino que respeta los profundos valores occidentales” ⁽³²⁾. Por primera vez en la historia de la integración europea un tratado aporta los rasgos que definen el modelo político (*polity*), incluyendo los valores, los derechos y libertades de los ciudadanos y los objetivos atribuidos a la Unión.

La delimitación y garantía del estatuto de ciudadanía es, en este sentido, un aspecto fundamental. La ciudadanía, desde sus orígenes etimológicos, designa la pertenencia –por origen o por adopción– a una comunidad en su condición de miembro libre de la misma. Dicho significado, como ha escrito MATTERA, va más allá de la simple pertenencia a una “ciudad”, a un “país” o a una “nación”. El *status civitatis* es el hecho generador de libertades, de derechos subjetivos, así como de deberes y obligaciones cívicas, dando un sentido y un contenido al mero hecho de “pertenecer a una comunidad” ⁽³³⁾.

Por lo tanto, tanto el desarrollo y la reafirmación del estatuto de ciudadanía europea como la extensión de los fines y funciones de la Unión hacia los límites que caracterizan a una organización política de carácter general, permiten afirmar al profesor ALDECOA LUZÁRRAGA que la Unión así caracterizada constituye un modelo específico que no es asimilable ni al Estado ni a la Organización internacional:

“En el caso del Tratado Constitucional se establecen objetivos generales, que coinciden con los de una organización política de ámbito de actuación general. Son los objetivos de una verdadera *politeia* que han de guiar todas sus actuaciones en lo económico, en lo político, en lo social y en lo internacional. El cambio reside en una primera redacción en la “lengua de los Tratados” para pasar al lenguaje constitucional del Tratado Constitucional, se pasa del idioma diplomático de las relaciones entre Estados al; idioma de los ciudadanos” ⁽³⁴⁾.

³⁰ .- DOCE, C 80, de 10 de marzo de 2001, pp. 85-86.

³¹ .- Sobre estas nuevas formas de participación, véase, por ejemplo: KISS,- Alexandre, “La participation du public aux processus de décision: est-elle compatible avec le parlementarisme?”, en HALLER,- Bruno, KRUGER,- Hans Christian and PETZOLD,- Herbert (eds.), Law in Greater Europe: Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich KLEBES, Kluwer Law International, The Hague, Cambridge MA, 2000, pp. 426-434.

³² .- MARHOLD,- Hartmut, “Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire”, L’Europe en formation, n. 3-4, 2002, p. 7 (citado por ALDECOA LUZÁRRAGA,- Francisco, “La Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, p. 233).

³³ .- MATTERA,- Alfons, “*Civis europaeus sum*. Citoanneté européenne, droit de circulation et de séjour, applicabilité directe de l’article 8A du traité CE”, Revue du Marché Unique Européen, 1998, nº 3, p. 15.

³⁴ .- ALDECOA LUZÁRRAGA,- Francisco, “La Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, p. 235-236.

2. El modelo de la Unión Europea

Como ha escrito BOBBIO, en política, la distinción derecha-izquierda es una diada fundamental. La acción política tiene como finalidad la formación de decisiones colectivas que, una vez adoptadas, son vinculantes para toda la colectividad. Para los extremistas, de derecha o de izquierda, la idea de democracia está asociada a la mediocridad, al reformismo, la solución pacífica de las diferencias y a la visión pragmática de la política y de los conflictos que se desarrollan en su seno.

Mientras que en la contraposición extremismo-moderación se plantea la cuestión del método, en la antítesis derecha-izquierda se plantea la cuestión de los fines (³⁵). Así, sería de izquierda toda persona o grupo que se propone como objetivo político prioritario la consecución de un mayor grado de igualdad entre los miembros de la sociedad. Por el contrario, la derecha vería en la desigualdad social un reflejo de la naturaleza, considerando indeseable un alto grado de igualdad, pues ésta pervierte la necesaria jerarquía y, en definitiva, el orden. La derecha democrática ve en la defensa de la igualdad ante la ley un objetivo y un límite a sus reivindicaciones igualitarias.

El modelo europeo representa una opción, en el abanico de actitudes políticas posibles, que combina la fuerza creativa de la libertad de mercado con la justicia económica y social, que integra el medio social y garantiza unos mínimos elevados a todos los ciudadanos y territorios. Aspira al desarrollo combinado con una mejor protección del medio ambiente y trata de optimizar su influencia en el contexto mundial en el respeto del Derecho internacional, la cooperación con las instituciones mundiales y la ayuda a los países menos desarrollados. Es un marco político y jurídico que, en los términos utilizados por BOBBIO, se constituye a la vez en un Tercero Inclusivo –porque absorbe gran parte de las reivindicaciones de la derecha y la izquierda- y un Moderado, porque descarta las actitudes extremas de la acción política, reduciéndolas a un espacio marginal.

A.- Una opción socio-económica: desarrollo sostenible-cohesión económica, social y territorial

La teoría de la integración económica presenta los efectos beneficiosos y negativos de este tipo de procesos. Una de las consecuencias más frecuentes de las economías de escala es la de una distribución desigual de las ventajas entre los diferentes países y regiones. También, a corto y medio plazo se dan efectos negativos -debido al trasvase de recursos de unas actividades a otras- derivados del ajuste necesario para aprovechar las nuevas condiciones. Estos fenómenos comportan notables costes económicos y sociales (³⁶), cuya solución requiere decisiones políticas e instrumentos jurídicos adecuados.

El economista sueco Gunnar MYRDAL afirmaba que la libertad de mercado acentúa los desequilibrios entre las áreas geográficas y sectores que lo componen, si no es “corregido” mediante una planificación compensadora. Este tipo de política la definía como

³⁵.- BOBBIO,- Norberto, Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política, Santillana-Taurus, Madrid, 1995, pp. 47-86.

³⁶.- JORDÁN GALDUF,- Josep M.^a, “Aproximación teórica y perspectiva histórica”, en Josep M.^a Jordán Galduf (Coordinador), Economía de la Unión Europea, Civitas, Madrid, 1997, pp. 30-33.

“política de integración económica”⁽³⁷⁾. Aunque el modelo europeo parte de la economía de mercado abierta y del respeto de la libre competencia⁽³⁸⁾, una serie de consideraciones de interés general actúan como correctores en función de objetivos políticos que sólo en segundo término tienen un interés económico.

La aceleración del proceso de globalización condujo a un posicionamiento de la Comisión Europea, reintroduciendo –a invitación del Consejo Europeo de Hannover (junio de 1988)- la “dimensión social” en los objetivos del mercado único. La voluntad de mantener, adaptar y desarrollar el modelo europeo requería una armonización de los mecanismos de mercado con medidas correctoras para proteger el bienestar social⁽³⁹⁾. Sin embargo, la propia Comisión advertía⁽⁴⁰⁾, que, en un contexto de profundos cambios en la escena internacional, las políticas europeas garantizarían la competitividad en el mercado mundial, ya que los mecanismos de protección social habían tendido a promover una “solidaridad pasiva” que no había contribuido al desarrollo de la actividad económica.

Con el Tratado de Maastricht la cohesión económica y social se consolidó como medio de fomento del progreso, implicando la redistribución equitativa de la riqueza de los Estados miembros y de los beneficios de la unidad europea. Comporta la reducción de los desequilibrios existentes en factores clave, como los salarios, los regímenes sociales, las redes de infraestructuras, la calidad o la productividad. En 1997 el Tratado de Ámsterdam trasladó al Tratado de la Comunidad Europea (TCE) la preocupación existente por el empleo, como uno de los objetivos prioritarios de la UE.

La política regional comunitaria -que se inició con la creación del FEDER⁽⁴¹⁾- tuvo un carácter subsidiario, como elemento de coordinación de las políticas nacionales, con una dotación financiera reducida. La entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE) en 1987 supuso la “constitucionalización” en el Derecho Originario de la preocupación por los desequilibrios regionales. El TUE profundizó en esta línea con la creación del Fondo de Cohesión, el Comité de las Regiones y el Protocolo sobre cohesión económica y social⁽⁴²⁾.

Actualmente, se manifiesta una tendencia a la sub-regionalización de la política estructural, que no se disocia ni de la política urbana ni de la política rural, promoviendo la mejora de las infraestructuras “de base” que tienen impacto en el medio ambiente, en la educación, la formación profesional o la sanidad⁽⁴³⁾. Se trata de una concepción en la línea de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada por el Consejo de Europa, que lo considera “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”. La noción de “cohesión territorial” sería, pues, la traducción geográfica de los

³⁷.- MARCHAL,- André, Integración y regionalización en la economía europea, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1970, p. 141.

³⁸.- MARIÑO MENÉNDEZ,- Fernando, “El Tratado de la Unión Europea. Análisis general”, en Fernando MARIÑO MENÉNDEZ (ed.), El Tratado de la Unión Europea. Análisis jurídico, Documentación Jurídica, nº 82-83, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1995, p. 20.

³⁹.- VON PRONDZYNSKI,- Ferdinand y KEWLEY,- Ada, “Social Law in European Union: The Search for a Philosophy”, CJEL, Vol. 2, nº 2, Winter/Spring 1996, pp. 265-275, esp. p. 274.

⁴⁰.- EUROPEAN COMMISSION,- European Social Policy: A Way Forward for the Union, Doc. COM (94) 333.

⁴¹.- Reglamento del Consejo nº 724/1975 (DOCE L 73, de 21 de marzo de 1975).

⁴².- CONSTANTINESCO,- Vlad, “Commentaire à l’article 2”, en Vlad Constantinesco, Robert Kovar y Dennis Simon, Traité sur l’Union Européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992) Commentaire article par article, Economica, Paris, 1995, p. 95.

⁴³.- LE ROY,- Anne, “La cohésion économique et sociale: un nouveau modèle de politique communautaire”, RMCUE, núm. 429, juny de 1999, p. 386.

derechos humanos ⁽⁴⁴⁾, concibiendo el derecho al desarrollo asociado al medio ambiente – “desarrollo sostenible” – proclamado en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos de Viena de 1993- como un derecho fundamental ⁽⁴⁵⁾.

La actualidad de crisis derivadas de la sociedad del riesgo, como las de seguridad alimentaria (enfermedad de la encefalopatía espongiforme bovina) condujo al Consejo Europeo de Niza (7-9 de diciembre de 2000) a proclamar la aplicación del principio general de cautela, expandiendo su ámbito de aplicación, ya reconocido en la política de la Comunidad en materia de medio ambiente (art. 174, apartado 2 TCE), a las políticas y acciones, vinculando a las autoridades públicas, tanto de la Comunidad, como de sus Estados miembros ⁽⁴⁶⁾.

B.- La articulación de la subsidiariedad a escala subestatal.

Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas ofrecían una perspectiva muy innovadora en materia de Organizaciones Internacionales. El impulso de la autonomía de la estructura institucional –especialmente, la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia- ha sido el principal factor de la continuidad y la profundización del proceso de integración.

En cambio, la participación de los Estados miembros fue contemplada desde la perspectiva tradicional, configurándolos como unidades monolíticas ⁽⁴⁷⁾. Así, se ha considerado que el proceso de integración ha sido, en gran parte, un ejercicio “jacobino”, dominado por la relación Instituciones Comunitarias-Estados miembros ⁽⁴⁸⁾.

Aunque partiendo de concepciones distintas ⁽⁴⁹⁾, las características de las regiones y la tradición democrática común de gobierno local condujeron a funciones activas en la aplicación del Derecho Comunitario a los niveles de gobierno subestatal, así como a canalizar las aspiraciones de las colectividades que representaban. El control jurisdiccional de la aplicación de las normas comunitarias tuvo el efecto de vincular las competencias de estas autoridades, ya que los Estados miembros asumen la responsabilidad por incumplimientos atribuibles a estas autoridades ⁽⁵⁰⁾.

La labor del Consejo de Europa en la promoción de los valores democráticos vinculó - con la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), aprobada en Estrasburgo el 15 de

⁴⁴.- CONSEIL DE L'EUROPE,- Congrès des Pouvoirs Locaux et Regionaux de l'Europe, Recommandation 72 (2000) ([http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/2000/rec72\(2000\)f.htm](http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/2000/rec72(2000)f.htm)).

⁴⁵.- ABELLÁN HONRUBIA,- Victoria, “La acción de las Naciones Unidas en favor del desarrollo”, en Fernando Mariño Menéndez y Carlos R. Fernández Liesa, El desarrollo y la cooperación internacional, Instituto “Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997, p. 89.

⁴⁶.- Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, parece extremadamente necesaria a sumisión de ámbitos como la seguridad y la defensa al mandato de dicho principio de cautela aplicado en el marco institucionalizado de las Naciones Unidas, tanto en materia de prevención como en lo relativo a las medidas sancionadoras.

⁴⁷.- ENGEL,- Christian y VAN GINDERACHTER,- Joseph, Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne, A. Pedone, Paris, 1992, p. 10.

⁴⁸.- MARÍN,- Manuel, “Los Tratados Europeos y los ciudadanos”, en Jornadas sobre Europa y los ciudadanos. Octubre-Noviembre de 1999, Fundación Carlos de Amberes, Madrid, 2000, p. 14.

⁴⁹.- En la concepción anglosajona, el gobierno local y regional se considera un “prestatario de servicios”, mientras que en Europa del Sur se trata de la base democrática próxima al ciudadano y que en la Europa continental del Norte cumple ambas funciones (BATLEY,- Richard y STOKER,- Gerry (Eds.), Local Government in Europe. Trends and Developments, McMillan, London, 1991).

⁵⁰.- BIANCHARELLI,- Jacques, “La Communauté et les collectivités locales”, RFAP, 1989, pp. 41-55.

octubre de 1985⁽⁵¹⁾- la legitimidad democrática a conceptos como la proximidad y la eficacia relacionados con la subsidiariedad. Se trata de ideas de organización política, que influyen en el conjunto europeo, más allá del círculo estricto de la Unión Europea⁽⁵²⁾. Derivan de la conciencia de que el Estado ya no es la última instancia definitiva del espacio político en la que se toman todas las decisiones fundamentales sin condicionantes externos y decisivos.

El Estado y su ordenamiento jurídico van adquiriendo un carácter instrumental o funcional en un proceso continuo y complejo de adaptación a nuevas situaciones y objetivos de la vida social. Estos cambios determinan la obsolescencia progresiva de la fórmula de monocéntrica, que se ha caracterizado por la concentración del poder y la simplicidad relativa derivada de la función central otorgada a la Ley como mecanismo de dirección social⁽⁵³⁾.

La creación del Comité de las Regiones significó la institucionalización de las colectividades territoriales en el seno de la Unión Europea⁽⁵⁴⁾, caracterizándolo como un órgano consultivo, que asiste al Consejo y la Comisión en el contexto de un debate político generalizado sobre la construcción europea. La consulta preceptiva al Comité, prevista en el TCE, ha dado una perspectiva de su ámbito competencial expresamente reconocido: transportes, ocupación, política social, Fondo Social Europeo, educación, formación profesional, cultura, salud pública, redes transeuropeas, cohesión económica y social y medio ambiente.

La influencia creciente del proceso de construcción europea en la estructura interna del Estado afecta tanto a las competencias de los Gobiernos y autoridades centrales como a las constitucionalmente reconocidas a los entes locales y regionales. Así, el Derecho Comunitario ha operado una “auténtica sustitución” normativa en el sistema de fuentes del Derecho de los Estados miembros⁽⁵⁵⁾, cuyo resultado es una estructura formal de superposición de ordenamientos jurídicos⁽⁵⁶⁾.

El Proyecto de Tratado Constitucional, si bien no ha supuesto un avance claro en el plano institucional en lo relativo a los entes territoriales de carácter subestatal, puesto que el Comité de las Regiones sigue teniendo un perfil puramente consultivo, sí que comporta el reconocimiento explícito del alcance general del principio de subsidiariedad. Así, el artículo 9,

⁵¹ .- PAREJO ALFONSO,- Luciano, “La autonomía local”, REALA, núm. 229, 1986, pp. 9-64; GALINSOGA JORDÀ,- Albert, BLANC ALTEMIR,- Antonio y NOVELL FABREGAT,- Antonio, “La autonomía local en el marco jurídico internacional europeo”, REALA, núm. 237, enero-marzo 1988, pp. 881-923; y Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local, Ayuntamiento de Barcelona, 1992.

⁵² .- SCHNEIDER,- C., “La réforme de la CPLRE du Conseil de l’Europe ou l’irruption du principe de légitimité transposé aux collectivités infraétatiques dans le droit des organisations internationales”, AFDI, Vol. XL, 1994, pp. 597-617. En el marco de la OCDE, los Estados miembros tienden a descentralizar y desconcentrar sus Administraciones hacia las escalas regionales y locales en la línea del concepto de subsidiariedad. Las razones esgrimidas son: asegurar una economía local y regional fuerte y flexible; mejorar la buena administración y la participación democrática, así como aumentar la efectividad del gasto público (OECD,- Best Practices in Local Development, LEED Notebook 27, 2000, pp. 28-29, <http://www.oecd.org/tds/docsword/bestpracticesLEED.doc>).

⁵³ .- PAREJO ALFONSO,- Luciano, Notas sobre el principio de subsidiariedad..., *op. cit.*, p. 8.

⁵⁴ .- MESTRE,- Christian e PETIT,- Yves, “Le Comité des régions”, en Vlad Constantinesco, Robert Kovar y Denys Simon (sous la direction de), *op. cit.*, p. 683.

⁵⁵ .- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ,- S.,- “La problemática actual del Derecho Administrativo Europeo”, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 1996, pp. 16 y ss.

⁵⁶ .- GARCÍA de ENTERRÍA,- Eduardo, “Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea”, REDA, nº 103, julio-septiembre de 1999, p. 402.

párrafo 3 del Título III de la Parte I, establece la aplicación del principio a los “niveles” regional y local.

3.- La dimensión exterior de la integración europea

El Proyecto de Tratado Constitucional establece, por primera vez en la historia de la integración europea, que “La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común” (Parte I, Título III, artículo 15, párrafo 1).

De entrar en vigor el Proyecto, se habrá efectuado uno de los avances más considerables en el proceso de integración, sólo comparable a grandes hitos, como lo ha sido la puesta en vigor del euro como moneda única. Para ello, basta comparar el planteamiento efectuado en el Proyecto -que sigue presentando resistencias importantes, como es el caso del rechazo a la adopción generalizada de las decisiones por mayoría- con la situación vigente.³

A.- La PESC tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam

La historia reciente de la construcción europea permite extraer un teorema aplicable a la PESC: los fundamentos jurídicos que proporciona el Derecho Comunitario sólo constituyen directrices que la práctica de los Estados miembros deberá desarrollar. Así, a la luz de un análisis exegético de las disposiciones del TUE -tras la revisión efectuada por el Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997- puede afirmarse que el conjunto de disposiciones dirigidas a regular la política exterior de la UE -que se agrupan en dos bloques: las propiamente dirigidas a la PESC y las relativas a las relaciones económicas exteriores- únicamente han conferido nuevas potencialidades, sometidas a la voluntad política de los Estados miembros, que cristaliza en el plano institucional en decisiones adoptadas por unanimidad en el seno del Consejo (⁵⁷).

Un aspecto fundamental, sobre el que la doctrina no había profundizado suficientemente, era el del silencio del Tratado sobre la personalidad jurídica de la Unión. Aunque es posible argumentar en favor de una identidad autónoma de la UE en las relaciones jurídicas internacionales, sobre todo a partir del “marco institucional único” y de las características unitarias del sistema (⁵⁸), la falta de una definición clara en el Derecho originario supone una rémora para el desarrollo de los objetivos establecidos en el marco de la PESC. Así lo entendió el Parlamento Europeo al solicitar, en su Resolución de 19 de noviembre de 1997, que se instituya una personalidad jurídica única que incluya a la Unión y a las Comunidades (⁵⁹).

⁵⁷.- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ- José Javier, “El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo”, Revista de Derecho Comunitario, vol. 2, 1998, nº 3, p. 83.

⁵⁸.- TIZZANO,- Antonio, “La personnalité internationale de l’Union européenne”, Revue du Marché Unique Européen, 1998, nº 4, pp. 11-40.

⁵⁹.- PARLAMENTO EUROPEO,- *Resolución sobre el Tratado de Amsterdam* (CONF 4007/97 - C4 - 0538/97), punto 12.

En materia institucional, la instauración del Alto Representante de la PESC (artículo 26 del TUE), asistido en sus funciones por la Unidad de Planificación y de Alerta Rápida, tal como se deducía de la Declaración nº 6 adoptada por la Conferencia Intergubernamental, pudo presentarse como un claro avance en la iniciativa institucional autónoma ⁽⁶⁰⁾, aunque limitado por el protagonismo de la Presidencia (artículo 18) en cuanto a la ejecución de decisiones y a la representación de la Unión. Las funciones asignadas al Parlamento y a la Comisión siguen siendo muy insuficientes ⁽⁶¹⁾, así como los mecanismos de control parlamentario -únicamente un derecho de información reforzado- y jurisdiccional, que es inexistente.

La adopción de decisiones por unanimidad con el matiz de la abstención constructiva, que permite el procedimiento del *opting out*, y puede conducir a la necesidad de mayorías supercualificadas y a complicados remolinos en el proceso de adopción de decisiones previsto en el artículo 23 del TUE. La vinculación de los Estados miembros que se hallen representados en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a los mecanismos de la PESC es muy tenue y la práctica ha demostrado que, con independencia del complejo análisis jurídico sobre la compatibilidad de ambas condiciones, la ejercen al margen de ésta ⁽⁶²⁾.

El bloque de disposiciones que se refería a las relaciones económicas exteriores de la UE, que debe ser coherente con las medidas adoptadas en el seno de la PESC y contribuir a sus objetivos, registraba, como elemento a destacar, el apartado 5 del artículo 133 del TCE (antiguo artículo 113). Hay que coincidir, en este sentido, con el Comisario, Sr. Chris Patten, en que estos aspectos constituyen también un factor esencial de la PESC ⁽⁶³⁾, pero dicha disposición únicamente admite la comunitarización -en términos de poderes potenciales a determinar por el Consejo decidiendo por unanimidad- de la representación en el seno de conferencias y negociaciones internacionales en los ámbitos de los servicios y los derechos de la propiedad intelectual.

Es evidente que el Tratado de Amsterdam proporcionó nuevas potencialidades a la construcción europea y que los mecanismos dirigidos a canalizar la dimensión exterior son cada vez más numerosos, pero, con las nuevas adhesiones, sólo el análisis de la práctica seguida hasta el momento puede aportar un balance adecuado de los instrumentos jurídicos existentes, de las estructuras institucionales, los procesos de adopción de decisiones y de las tendencias a impulsar con nuevas reformas si se quieren alcanzar unos objetivos bien definidos en el Proyecto de Tratado Constitucional y que, con insistencia, han sido legítimamente invocados por el Parlamento Europeo para establecer las reformas institucionales y financieras necesarias a fin de que los valores y principios proclamados sean efectivamente impulsados en una Sociedad Internacional que precisa urgentemente de una unidad europea que los propicie.

⁶⁰.- VERDERAME,- Gianfranco, “Le traité d’Amsterdam et ses suites: instruments de réalisation d’une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure”, *Revue du Marché Unique Européen*, 1999, nº 1, p. 22.

⁶¹.- El Comisario responsable de la PESC pasó, sin embargo, a formar parte de la “Troika”, junto a la Presidencia, al Alto Representante y, en su caso, al Estado miembro al que corresponde desempeñar la siguiente Presidencia (artículo 18).

⁶².- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ- José Javier, “El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo”, *Revista de Derecho Comunitario*, vol. 2, 1998, nº 3, p. 85.

⁶³.- COMISSIÓ EUROPEA, Representació a Barcelona, *Una política exterior europea. Discurs del Comissari europeu responsable de les relacions exteriors*, Sr. Chris Patten, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Paris, 15 de junio de 2000, p. 5.

B.- La PESC en el Proyecto de Tratado Constitucional

Como has señalado el profesor ALDECOA LUZÁRRAGA, la afirmación de la personalidad jurídica de la Unión (Parte I, Título I, artículo 6), caracterizada como única y la concepción global y unitaria de la Política Exterior Común –que supone su sumisión a principios y objetivos generales en la acción exterior presenta un singular avance que aporta el Proyecto⁽⁶⁴⁾.

Con esta concepción la Convención respondió al llamado del Parlamento Europeo, que reiteradamente había insistido en ambos puntos (personalidad jurídica única y concepción global de la acción exterior. Concretamente, en su, había afirmado que “en el mundo actual los diferentes elementos de la política exterior están íntimamente relacionados”⁽⁶⁵⁾.

En efecto, la cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y de urgencia, así como la participación en los organismos del sistema de las Naciones Unidas son temas de gran impacto en las relaciones exteriores que, sin embargo, no se han contemplado como otro de los factores fundamentales en la gestación de una identidad europea coherente. Las relaciones de estos ámbitos con la política de inmigración, el derecho de asilo y la lucha contra el racismo y la xenofobia⁽⁶⁶⁾ se han planteado desde una perspectiva compartimentada, que se refleja tanto en las perspectivas intergubernamental y comunitaria que han caracterizado los distintos ámbitos, como en la propia distribución de responsabilidades no sólo en instituciones y órganos distintos, sino, incluso en el seno de la propia Comisión Europea.

El concepto de la PESC en el Proyecto -pese a no haber superado la prueba de la adopción de las decisiones por mayoría cualificada como regla general, y, por tanto, contemplar dicho ámbito competencial como un “ámbito de apoyo” singularizado⁽⁶⁷⁾, a los efectos de la distribución de competencias establecida en el artículo 11 (Parte I, Título III)- presenta un verdadero cambio de planteamiento en la historia de la integración europea.

En efecto, de los asuntos de “interés general”, que contemplaba la antigua Cooperación Política Europea (CPE), pasando por los “intereses comunes” determinados por el TUE como objeto de la PESC, se llega a una política de responsabilidad⁽⁶⁸⁾, basada en los valores y las prácticas que posibiliten la gestión del planeta, los marcos multilaterales y democráticos y la gobernabilidad mundial.

⁶⁴ .- ALDECOA LUZÁRRAGA,- Francisco, “La Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, pp. 236-237.

⁶⁵ .- Resolución sobre “La personalidad jurídica de la Unión Europea (2001/2021(INI)), Considerando H.

⁶⁶.- El 2 de junio de 1997 el Consejo de la UE adoptó el Reglamento nº 1035/97 sobre la creación del Observatorio Europeo de los fenómenos racistas y xenófobos (DO, nº L 151, de 10 de junio de 1997, pp. 1-7). Sobre este tema, véase: ROSENBERG,- Dominique, “La lutte contre le racisme et la xénophobie dans l’Union européenne”, *Revue Trimestrelle de Droit Européen (RTD eur.)*, vol. 35, 1999, nº 2, pp. 201-238.

⁶⁷ .- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA,- Paz, “Hacia una Constitución europea: Un balance de los trabajos de la Convención”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, p. 218.

⁶⁸.- ALDECOA LUZÁRRAGA,- Francisco, “La Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, pp. 238-240.

4.- Consideraciones finales

El modelo europeo sucintamente expuesto corresponde a los valores y principios proclamados por el Derecho Comunitario vigente, que, de entrar en vigor el Tratado Constitucional, se verán consolidados por un Derecho de la Unión de carácter general. Sin embargo, no deben ignorarse una serie de elementos críticos que se hallan presentes en un proceso cuya principal característica es relativizar el concepto de soberanía en un ámbito, como el europeo, en el que la más pura soberanía estatal ha significado, hacia el interior, la pena de muerte y, hacia el exterior, la guerra ⁽⁶⁹⁾. El Tratado Constitucional viene a aportar una base normativa suficiente –aunque aún limitada- para garantizar la sumisión progresiva de los poderes públicos al Derecho y para proclamar y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y de las libertades fundamentales.

Sin embargo, se constata una tensión creciente a que se ve sometida la dinámica de la integración al avanzar en la dimensión política de la misma. La crisis de la Comisión Europea del año 2000, la limitación de los poderes del Parlamento Europeo y la exclusión del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia en los ámbitos materiales más delicados (PESC, política de inmigración....) han demostrado que el recelo de los Estados miembros a la atribución de competencias crece en la medida en que se extiende el ámbito territorial y material de la integración.

Lejos ya de los inicios del proceso, en el que un grupo reducido de Estados miembros abordó la puesta en común de sólo dos sectores estratégicos (el carbón y el acero), la ampliación diseñada a partir del Consejo Europeo de Niza puede convertir a la Unión en un segundo Consejo de Europa, marcado por la debilidad institucional y la intergubernamentalidad. Por ello, más allá del mero valor simbólico, la Constitución europea debe adquirir una consolidación y un desarrollo autónomos que sólo la práctica legislativa y la jurisprudencia pueden aportar.

El modelo europeo se halla inmerso en un contexto mundial en el que el peso de las instituciones públicas es mucho menor. Frente a la globalización de los mercados, las exigencias de desregulación y las privatizaciones generalizadas, la construcción europea, basada en el desarrollo sostenible y la cohesión económica, social y territorial, rechina en algunos sectores, como el de la Política Agrícola Común ⁽⁷⁰⁾, presentando caracteres proteccionistas. El peso de las políticas comunes institucionalizadas choca también con el predominio creciente de “la fuerza de los vínculos débiles” que caracteriza la globalización, con lo que las fórmulas fugaces de asociación se presentan –falsamente- como más útiles que las lealtades a largo plazo ⁽⁷¹⁾. Es por ello que los avances que aporta el Tratado Constitucional en materia de vecindad (especialmente hacia los países del Este y del Mediterráneo) y de asociación con aquellos Estados o grupos de Estados que compartan los valores de la Unión deben concretarse en vínculos firmes, perdurables y deficientes.

La Unión Europea y sus Estados miembros desempeñan funciones trascendentales en la Comunidad Internacional contemporánea. La dimensión exterior afecta profundamente la

⁶⁹.- ENZENSBERGER,- Hans Magnus, Política y delito, Seix Barral, Barcelona, 1966, p. 14.

⁷⁰.- Para una visión muy crítica del impacto de las exportaciones subvencionadas por la PAC en los países en desarrollo, véase: BERTHELOT,- Jacques, “La agricultura, el verdadero debate Norte-Sur”, Le Monde Diplomatique, marzo de 2000, p. 23.

⁷¹.- SENNETT,- Richard, La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo, Anagrama, Barcelona, 2000, p. 23.

calidad de vida cotidiana de los ciudadanos de la Unión (terrorismo, crisis financieras, desacuerdos comerciales, flujos masivos de refugiados y migrantes involuntarios, problemas medioambientales, actividades de la delincuencia transnacional organizada, corrupción...). Por ello, el reconocimiento de una personalidad jurídica única a la Unión constituye un paso decisivo –aunque tardío- en la dirección correcta.

Es en la dimensión exterior donde los ciudadanos europeos pueden construir y reafirmar una identidad común basada en los valores compartidos, así como la defensa de sus legítimos intereses. Un ejemplo de la influencia de la Unión y de su contribución a los objetivos de las Naciones Unidas se ha producido significativamente en la 6ª Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Cambio Climático (Bonn, 24-27 de julio de 2001). La firmeza en los compromisos y la capacidad negociadora de las representaciones de la Unión Europea en una coalición de valores e intereses muy amplia que englobaba a las representaciones de los Países Menos Desarrollados y a las ONG condujo al mantenimiento de los compromisos contenidos en el Protocolo de Kioto ⁽⁷²⁾ y a la viabilidad del trabajo desde una perspectiva multilateral.

La naturaleza jurídica de la Unión seguirá siendo una singularidad en el universo internacional. De entrar en vigor el Proyecto de Tratado Constitucional, dicha singularidad se verá acentuada. Los elementos de parentesco con las formas históricamente conocidas de entidades estatales se verán acentuados. Se trata de un sujeto de Derecho Internacional que ha pasado de una base eminentemente funcional característica de las Organizaciones Internacionales a una base o fundamento eminentemente territorial, teniendo atribuidas funciones y competencias en temas tan típicamente estatales como los controles de fronteras, la fijación de los derechos de aduana o la emisión de moneda.

Estas características de estatalidad también tienen un reflejo en los ámbitos institucional y normativo (Parlamento elegido por sufragio universal directo, Constitución Europea, leyes europeas, jurisdicción obligatoria, etc.). Sin embargo, contrariamente a lo que se ha afirmado hoy hay “un límite hoy utópico” que alcanzar con “la instauración de un Estado Europeo por superación de los Estados miembros y unificación de los pueblos de esos Estados” ⁽⁷³⁾. Ni tampoco, “si el atributo irrenunciable del Estado es la soberanía, es inevitable la conclusión de que en la esfera territorial y personal de la Unión Europea no pueden (...) coexistir el Super-Estado Europeo y los Estados Nacionales” ⁽⁷⁴⁾.

Hay que retener que, formalmente, la Unión Europea es y seguirá siendo una Organización Internacional, regida por Tratados internacionales, que establecen su régimen jurídico-internacional como un ordenamiento autónomo y particular ⁽⁷⁵⁾. En este sentido debe entenderse la afirmación del Proyecto de Tratado Constitucional: “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución” (Parte I, Título III, artículo 9, párrafo 1). El principio de atribución caracteriza las competencias de los sujetos derivados,

⁷².- EUROPEAN COMMISSION, EU position for the Bonn conference on climate change 19-27 July 2001, Briefing Paper, 6 July 2001, <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eupositions2.pdf> y NACIONES UNIDAS,- CONVENCION SOBRE EL CAMBIO CLIMATICO, Decisión 5/CP.6. Ejecución del Plan de Acción de Buenos Aires, Doc. FCCC/CP/2001/L.7, de 24 de julio de 2001, <http://www.unfccc.int/resource/docs/spanish/cop6secpart/cp65107s.pdf>.

⁷³.- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA,- Paz, “Hacia una Constitución europea: Un balance de los trabajos de la Convención”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, p. 207.

⁷⁴.- ANZON,- Adele, “La Costituzione Europea come problema”, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2000, p. 662.

⁷⁵.- RODRÍGUEZ IGLESIAS,- “¿Una Constitución para Europa?”, El País, 1 de marzo de 2002.

cuyos fines, funciones, competencias y poderes les son conferidos por los sujetos originarios que los crean.

La singularidad de la Unión Europea no es un hecho aislado en un universo jurídico internacional en el que éstas abundan. Ni la palabra Constitución está reservada a los Estados (el Tratado constitutivo de la UNESCO es una “Constitución”), ni las formas de representación no gubernamentales son exclusivas de la Unión (la Organización Internacional del Trabajo conoce desde sus inicios un sistema de representación tripartita), ni ninguna otra de sus características permite clasificarla inadecuadamente como un Super-Estado.

La originalidad de la Unión como sujeto de Derecho y como sistema normativo e institucional es una adecuación de lo mejor de la tradición europea a las circunstancias y los retos actuales. Como sujeto y como modelo debe incardinarse adecuada y eficazmente en el marco de los valores y los principios de la Carta de las Naciones Unidas para contribuir a organizar un orden mundial basado en los valores democráticos, del Estado de Derecho, el desarrollo sostenible y la no discriminación sin exclusiones en un mundo cada vez más interdependiente. Esto es, por otra parte lo que afirma el Proyecto de Tratado Constitucional, cuya entrada en vigor sin sobresaltos es indispensable en el actual momento histórico que atriesa la Humanidad.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN HONRUBIA,- Victoria, “La acción de las Naciones Unidas en favor del desarrollo”, en Fernando Mariño Menéndez y Carlos R. Fernández Liesa, El desarrollo y la cooperación internacional, Instituto “Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997.

ALDECOA LUZÁRRAGA,- Francisco, “La Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, pp. 227-250.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA,- Paz, “Hacia una Constitución europea: Un balance de los trabajos de la Convención”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, pp. 203-225.

ANZON,- Adele, “La Costituzione Europea come problema”, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2000, pp. 629-663.

BACIGALUPO SAGGESE,- Mariano, “La reforma del sistema jurisdiccional de la Unión Europea: de Niza al Proyecto de Constitución Europea”, Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 6, 1er. Semestre 2004, pp. 183-201.

BATLEY,- Richard y STOKER,- Gerry (Eds.), Local Government in Europe. Trends and Developments, McMillan, London, 1991.

BINACHARELLI,- Jacques, “La Communauté et les collectivités locales”, RFAP, 1989, pp. 41-55.

BOBBIO,- Norberto, Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política, Santillana-Taurus, Madrid, 1995.

CASSESE,- Sabino, “L’architettura costituzionale della Comunità europea dopo Maastricht e il posto dei poteri locali”, en Scritti in onore di Alberto Predieri, Giuffrè, Milano, 1996.

CHEVALLIER,- J., “Le discours de l’État de droit”, en Les régimes politiques européens en perspective, Cahiers français, nº 268, octubre-diciembre 1994, p. 5.

COMISSIÓ EUROPEA, Representació a Barcelona, Una política exterior europea. Discurs del Comissari europeu responsable de les relacions exteriors, Sr. Chris Patten, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Paris, 15 de junio de 2000.

ENGEL,- Christian y VAN GINDERACHTER,- Joseph, Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne, A. Pedone, Paris, 1992.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ- José Javier, “El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, vol. 2, 1998, nº 3, pp. 79-109.

FONTANA LÁZARO,- Josep, Europa ante el espejo, Crítica-Grijalbo, Barcelona, 1994.

GALINSOGA JORDÀ,- Albert, BLANC ALTEMIR,- Antonio y NOVELL FABREGAT,- Antonio, “La autonomía local en el marco jurídico internacional europeo”, REALA, núm. 237, enero-marzo 1988, pp. 881-923.

GARCÍA de ENTERRÍA,- Eduardo, “Perspectivas de las justicias administrativas nacionales en el ámbito de la Unión Europea”, REDA, nº 103, julio-septiembre de 1999.

GAUDIN,- Hélène, “Amsterdam: l’échec de la hiérarchie des normes?”, Revue Trimestrelle de Droit Européen (RTD eur.), vol. 35, 1999, n° 1, pp. 1-20.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ,- S.,- “La problemática actual del Derecho Administrativo Europeo”, Rivista Italiana de Diritto Pubblico Comunitario, 1996.

JACQUÉ,- Jean-Paul, “L’avenir de l’architecture juridictionnelle de l’Union”, Revue Trimestrelle de Droit Européen (RTD eur.), vol. 35, 1999, n° 3, pp. 443-449.

JORDÁN GALDUF,- Josep M.^a, “Aproximación teórica y perspectiva histórica”, en Josep M.^a Jordán Galduf (Coordinador), Economía de la Unión Europea, Civitas, Madrid, 1997.

KISS,- Alexandre, “La participation du public aux processus de décision: est-elle compatible avec le parlementarisme?”, en HALLER,- Bruno, KRUGER,- Hans Christian and PETZOLD,- Herbert (eds.), Law in Greater Europe: Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich KLEBES, Kluwer Law International, The Hague, Cambridge MA, 2000, pp. 426-434.

LABAYLE,- H., “Un espace de liberté, de sécurité et de justice”, RTD eur, 1997, n° 4, pp. 815-824.

LE ROY,- Anne, “La cohésion économique et sociale: un nouveau modèle de politique communautaire”, RMCUE, núm. 429, juny de 1999.

LINDE PANIAGUA,- Enrique y HIGUERAS CATALUÑA,- Manuel, “Elogio moderado al Proyecto de Constitución para Europa”, Revista de Derecho de la Unión Europea, n° 6, 1er. Semestre 2004, pp. 9-16.

MANGAS MARTÍN,- Araceli, “La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam”, ”, Revista de Derecho Comunitario, vol. 2, 1998, n° 3, pp. 7-40.

MANGAS MARTÍN,- Araceli, “La Unión Europea y su futuro: el debate competencial”, Noticias de la Unión Europea, 218, marzo de 2003.

MARCHAL,- André, Integración y regionalización en la economía europea, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1970.

MARÍN,- Manuel, “Los Tratados Europeos y los ciudadanos”, en Jornadas sobre Europa y los ciudadanos. Octubre-Noviembre de 1999, Fundación Carlos de Amberes, Madrid, 2000.

MARIÑO MENÉNDEZ,- Fernando, “El Tratado de la Unión Europea. Análisis general”, en Fernando MARIÑO MENÉNDEZ (ed.), El Tratado de la Unión Europea. Análisis jurídico, Documentación Jurídica, n° 82-83, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1995.

MATTERA,- Alfons, “*Civis europaeus sum*. Citoanneté européenne, droit de circulation et de séjour, applicabilité directe de l’article 8A du traité CE”, Revue du Marché Unique Européen, 1998, n° 3, pp. 5-28.

MENGOZZI,- Paolo, “Les valeurs de l’intégration européenne face à la globalisation des marchés”, Revue du Marché Unique Européen, 1998, n° 1, pp. 5-12.

MONJAL,- Pierre-Yves, “Le traité d’Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l’Union”, Revue du Marché Unique Européen, 1998, n° 3, pp. 69-84.

MONTANI,- Guido, “The Government of the Economy in Europe. A Post-Keynesian Approach”, The European Union Review, Vol. 3, n° 3, 1998.

MORENO MOLINA,- José Antonio, “La Administración Pública Comunitaria y el proceso hacia la formación de un Derecho Administrativo Europeo”, RAP, núm. 148, enero-abril 1999.

OECD,- Best Practices in Local Development, LEED Notebook 27, 2000, pp. 28-29, <http://www.oecd.org/tds/docsword/bestpracticesLEED.doc>.

PALOMARES AMAT, Miquel, “El Defensor del Pueblo Europeo”, Noticias de la Unión Europea, n° 173, junio de 1999, pp. 53-61.

PAREJO ALFONSO,- Luciano, “La autonomía local”, REALA, núm. 229, 1986, pp. 9-64.

PAREJO ALFONSO,- Luciano, Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, julio 1999.

PIÑOL RULL,- Joan Lluís, PI LLORENS,- Montserrat y CIENFUEGOS MATEO,- Manuel, El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatals: conseqüències en el desenvolupament de las Comunitats Europees, IEA, Quaderns de Treball, n° 33, Barcelona, 1991.

PRODI,- Romano, La Unió Europea del futur, Discurso pronunciado con motivo del XX aniversario del Patronat Catala Pro Europa, Barcelona, 3 de febrero de 2003.

RODRÍGUEZ IGLESIAS,- “¿Una Constitución para Europa?”, El País, 1 de marzo de 2002.

ROSENBERG,- Dominique, “La lutte contre le racisme et la xénophobie dans l’Union européenne”, Revue Trimestrelle de Droit Européen (RTD eur.), vol. 35, 1999, n° 2, pp. 201-238.

SENNETT,- Richard, La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo, Anagrama, Barcelona, 2000.

SCHNEIDER,- C., “La réforme de la CPLRE du Conseil de l’Europe ou l’irruption du principe de légitimité transposé aux collectivités infraétatiques dans le droit des organisations internationales”, AFDI, Vol. XL, 1994, pp. 597-617.

TIZZANO,- Antonio, “La personnalité internationale de l’Union européenne”, Revue du Marché Unique Européen, 1998, n° 4, pp. 11-40.

VALLE,- Alejandro, “La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”, Revista de Derecho Comunitario, vol. 2, 1998, n° 3, pp. 41-78.

VAN GERVEN,- Walter, “Les principes de “subsidiarité, proportionnalité et coopération” en Droit communautaire européen”, en Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1281-1292.

VERDERAME,- Gianfranco, “Le traité d’Amsterdam et ses suites: instruments de réalisation d’une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure”, Revue du Marché Unique Européen, 1999, n° 1, pp. 15-29.

VON PRONDZYNSKI,- Ferdinand y KEWLEY,- Ada, “Social Law in European Union: The Search for a Philosophy”, CJEL, Vol. 2, n° 2, Winter/Spring 1996, pp. 265-275.